

# **MEDIAÇÃO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: possibilidades abertas pela Lei nº 13.465/2017**

Fábio Luís Guimarães<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O trabalho analisa a mediação realizada no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, relativamente ao conflito fundiário urbano decorrente da ocupação de Izdora. Aponta-se para a aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017, especialmente por se tratar de núcleo urbano informal, caracterizado pela densidade populacional.

**Palavras-chave:** Conflitos fundiários urbanos. Mediação. Ocupação Izdora.

## **1 INTRODUÇÃO**

Entre as possibilidades de mediação em Direito Público, são ainda muitas as reflexões que se colocam para identificar adequadamente os conflitos, situando-os além da fronteira dos direitos indisponíveis, e viabilizar as melhores técnicas para sua composição, considerando as sujeições dos atores públicos.

No cenário das questões tangenciadas pelo interesse público, os conflitos fundiários urbanos cingem-se à colisão entre o direito à cidade, com suas implicações do direito à moradia, de políticas públicas eficientes (em transporte, em proteção ambiental, por exemplo), e o direito à propriedade, na medida em que seu exercício desatrelado de sua função social impede ou dificulta o desenvolvimento local.

A se considerar que a judicialização nem sempre alcançará a plena pacificação social desses conflitos, emergem as soluções extrajudiciais como uma resposta construída diretamente entre os envolvidos, para compor, de forma mais efetiva, sob a perspectiva urbanística, os interesses da cidade e de seus habitantes.

---

<sup>1</sup> Advogado. Professor universitário. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. Especialista em Administração Financeira pela Fundação João Pinheiro. Graduado em Direito pela UFMG. Autor de livros e artigos em periódicos nacionais.

Neste trabalho, ilustra-se tal possibilidade pela mediação feita pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na solução do conflito decorrente da ocupação Izidora, em Belo Horizonte.

## **2 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA**

Numa perspectiva estrita, à casa poderia atribuir-se a natureza jurídica de bem imóvel, sobre o qual se exerceria o direito de propriedade. Contudo, ela é também uma importante referência para a realização psicossocial do indivíduo, compreensível como um direito fundamental, indissociável de outros que se enunciam para assegurar a dignidade da pessoa humana. E, assim sendo, somente se conceberia uma colisão entre o direito de propriedade e o direito à moradia no contexto de escassez de bens imóveis, de falta de acesso ao solo urbano.

Se, no Brasil contemporâneo, os conflitos urbanos ocorrem e são intensificados, é igualmente evidenciada a multiplicidade de suas ocorrências. Como anota Ferreira (2017), o crescimento das cidades brasileiras, sobretudo nas metrópoles, revela uma disputa do solo urbano, que também é social e ambiental, manifesta pela inadequação de seu uso, a precarização das infraestruturas urbanas que lhe servem e a proliferação de ocupações irregulares.<sup>2</sup>

Tais conflitos também se devem ao enrijecimento da própria legislação urbanística. A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, estabelece um padrão uniforme para a ocupação do solo urbano, definindo métricas para o uso privado regular, embora também destine áreas para o Poder Público (as áreas institucionais e áreas verdes em loteamentos, conforme previsto no artigo da referida Lei). Importa evidenciar que o emprego de instrumentos precisos para organizar o espaço urbano ofereceria a vantagem da urbanificação, uma vez que se definiriam diretrizes objetivas para a política urbana, bem como sua efetiva projeção em diferentes territórios da cidade. Por outro lado, àqueles que não se enquadrassem, restaria a irregularidade, sem possibilidade de integração à cidade.

---

<sup>2</sup> Ferreira (2017) menciona a precisa observação feita por Daniela Campos Libório Di Sarno sobre os conflitos fundiários urbanos. Para a autora, o Poder Público não oferece a infraestrutura mínima e de serviços às ocupações irregulares, pelo só fato de sua inadequação à legislação urbanística, apesar das necessidades de um público bastante vulnerável socioeconomicamente.

A partir da complexidade dos problemas fundiários urbanos, Ferreira (2017) apresenta uma classificação dos conflitos urbanos. Assim, seriam identificados quanto ao *locus* em que ocorrem, segundo Bruno Barbosa Hein, na medida em que envolvem bens públicos, privados, unidades de conservação, bens afetados à preservação do patrimônio histórico, destinados à instalação de equipamentos urbanos ou ao desenvolvimento de programas sociais.

Poderiam, ainda, ser classificados por sua dimensão espacial e temporal, de acordo com a proposta de Nelson Saule Júnior e Daniela Campos Libório Di Sarno, distinguindo-se os amplos daqueles estritos, a depender da dispersão territorial e dos interesses envolvidos. E, finalmente, qualificam-se conforme os sujeitos, como feito por Marcelo Eibs Cafrune, para destacar a presença e atuação de “grupos sociais populares”.

Desde a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, houve uma notável mobilização popular, sobretudo pela luta por moradias. A par da organização popular, também sobreveio legislação urbanística que atenderia melhor à necessidade de afirmar a função social da cidade e da propriedade urbana. Adveio o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, consagrando o planejamento das políticas urbanas, consagrando a gestão democrática da cidade como princípio urbanístico.

Daí para se promover a regularização fundiária foi um passo. Inicialmente, a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, previram o instituto, ainda que em contextos específicos de aplicação. Finalmente, foi aprovada a lei de regularização fundiária urbana, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, consagrando-se como o grande marco regulador desse resgate das áreas irregulares e da inclusão de seus ocupantes.

### **3 AMPLITUDE DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS DE ACORDO COM A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Como lembra Coelho (2019), a própria evolução do direito processual tem sinalizado para um emprego crescente da mediação, assim como de outras formas “alternativas” de composição de conflitos. Merece destaque a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que previu expressamente, em seu art. 21, a resolução extrajudicial de conflitos fundiários urbanos.

Muito embora os conflitos urbanos tendam a ostentar uma característica de coletividade, de modo a serem componíveis pelos métodos de negociações complexas, Ferreira (2017) sugere a adoção do método do *Establishing Neighbourhood Dialogue*, oriundo da experiência europeia para resolução de conflitos ambientais.

O método compreende-se pelas seguintes etapas: planejamento e preparação, em que facilitadores imparciais pesquisam os atores envolvidos, inclusive os periféricos ao conflito principal, prospectam seus interesses e organizam as estratégias de comunicação; propõe-se o desenvolvimento e a concepção do conceito de mediação, definindo seus objetivos, seus tópicos, seus participantes, os prazos e o orçamento; ocorre, enfim, o início do *Neighbourhood Dialogue*, mediante convocação dos interessados; estabelece-se o diálogo entre os interessados, a fim de que sejam alcançados os resultados esperados; para, finalmente, haver o monitoramento das relações firmadas.

Fonseca (2016), por sua vez, apresenta o método construtivista de mediação, igualmente apto a ser utilizado em conflitos fundiários urbanos. Aqui, sugere-se que, em sete sessões, sejam mapeados os conflitos em sua integralidade e seus atores, sopesando sua importância para a composição; estabelecendo-se a interlocução, com vistas a alcançar resultados ainda que parciais, para, enfim, executarem-se as soluções ajustadas.

#### **4 IZIDORA: FATORES DETERMINANTES DA COMPOSIÇÃO DO CONFLITO**

Até mesmo pela falta de espaços urbanos disponíveis para se estabelecer uma política habitacional, a ocupação Izidora destacou-se pela mobilização popular com que se iniciou e manteve a posse de uma grande área, na cidade de Belo Horizonte, sobre a qual se travou uma acirrada disputa judicial por sua posse.

Segundo consta, houve a proposta de ações judiciais para haver a reintegração de posse do imóvel. Numa delas, o Órgão Especial chegou a deferir ordem de reintegração, que foi suspensa pelo Superior Tribunal de Justiça. Em seguida, houve o encaminhamento do caso ao Cejusc de Belo Horizonte, onde foi possível a celebração de acordo. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais resumiu bem a extensão do conflito e a forma como se compôs:

A Izidora é reconhecida como um dos mais importantes conflitos sociais e fundiários do País. Estima-se que, nas quatro ocupações que a integram – Vitória, Esperança, Rosa Leão e Helena Greco – vivam hoje entre 8 e 9 mil famílias. Pelo acordo firmado, a Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB Minas) ofereceu à Granja Werneck, em permuta, um imóvel de sua propriedade: a Fazenda Marzagão, localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), em Sabará. Em contrapartida, a empresa cedeu à companhia habitacional o terreno que era alvo da ação de reintegração de posse, a Fazenda Werneck, onde vivem cerca de 70% das famílias da Ocupação Izidora (TJMG, 2021).

Atualmente, a ocupação tem sua propriedade atribuída à Cohab Minas, enquanto sua posse direta é exercida por aproximadamente 30 mil pessoas. Há expectativas de regularização fundiária social no local.

## **5 CONCLUSÃO**

Os últimos anos têm revelado uma crescente preocupação com a regularidade da organização dos espaços urbanos, seja no plano da mobilização social pelo direito à cidade, seja pela edição de leis para resgatar as ocupações irregulares de sua exclusão da política urbana.

Embora os conflitos fundiários urbanos sejam múltiplos, desde aqueles individualizados até os coletivos, com dimensões sociais, econômicas e ambientais que desafiam o planejamento e a gestão pública, sobremaneira a municipal, observa-se que sua judicialização nem sempre conduz a composições razoáveis, que, de fato, traduzam a pacificação social esperada. Por isso mesmo, estendem-se a tais conflitos as soluções adequadas de composição, mediante negociações diretas entre as partes interessadas, por meio de técnicas de conciliação ou de mediação mais apropriadas à efetivação dos direitos aqui tematizados.

A mediação do conflito relativo à ocupação Izidora envolveu a comunidade possuidora do bem e o Poder Público (tanto o estadual como o municipal), relevando-se, ainda, a atuação de legitimados coletivos (no caso, os movimentos populares por moradia, a Defensoria Pública de Minas Gerais). Com a celebração de acordo, foi possível prover a segurança jurídica das moradias, ensejando, pois, a regularização fundiária local, sem prejudicar o interesse do proprietário.

## **REFERÊNCIAS**

COELHO, Marcus Filipe Freitas; CARDOSO, Simone Alves; YAGHSISIAN, Adriana Machado. A mediação como forma de resolução extrajudicial de conflitos fundiários urbanos. *In: FREITAS, Gilberto Passos de; YAGHSISIAN, Adriana Machado; CARDOSO, Simone Alves. (Org.). Métodos consensuais para solução de conflitos: abordagens multidisciplinares em torno da paz. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019. v. 1, p. 65-80.*

FERREIRA, Antônio Rafael Marchezan. A construção de diálogos em conflitos fundiários urbanos. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, v. 10, n. 1, p. 31-51, 2017.

FONSECA, Bruno César; LIMA, Renata Dias de Araújo. Mediação construtivista nos conflitos fundiários urbanos. *In: CONGRESSO CONPEDI, 25., 2016, Curitiba. Cidadania e desenvolvimento sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 208-228.*

MARTINO, Isabela Rocha Laragnoit de; COELHO, Marcus Filipe Freitas. A mediação como instrumento de pacificação social nos conflitos fundiários urbanos. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, v. 12, n. 1, 2019.

THOMÉ, Débora Dias. O poder judiciário e a efetivação de políticas públicas: a mediação como padrão de atuação nos processos coletivos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Acordo pacifica disputa por imóvel da ocupação Izidora. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/acordopacifica-disputa-por-imovel-da-ocupacao-izidora.htm#:~:YYkecmDMLIU>. Acesso em: 29 out. 2021.